

从国际法视角看巴勒斯坦的国家身份

王孔祥

【摘要】巴勒斯坦人民的自决权得到包括国际法院的咨询意见在内的国际法支持。落实“两国方案”、建立一个独立自主的巴勒斯坦国，是巴勒斯坦人民行使外部自决权的现实选择；争取加入联合国、国际刑事法院等国际组织或机构，进而追究以色列对巴勒斯坦人民犯下的战争罪责任，是巴勒斯坦人民多年追求实现的梦想。国际刑事法院检察官的意见表明，巴勒斯坦人民虽长期遭受以色列的暴行，却无法追究以色列的国家责任、实现其权利救济，其原因在很大程度上是由于巴勒斯坦国家身份的缺失！近年来，巴勒斯坦成功地加入联合国教科文组织、成为联合国的非会员观察员国；巴勒斯坦批准多项国际条约、加入国际刑事法院并向国际刑事法院起诉以色列，是其追求国家身份的历史征程上的重大进展。

【关键词】 自决权；两国方案；非会员国观察员；联合国；国际刑事法院

【作者简介】 王孔祥，国际关系学院法律系教授，法学博士

A Review of The Statehood of Palestine from The Perspective of International Law

By Wang Kongxiang

【Abstract】 According to the United Nations' partition plan of Israel-Palestine, Palestinians enjoy autonomy. But with Israel's invasion by force, thousands of Palestinian people have been displaced and made homeless. In its Advisory Opinion, "the legitimacy of the building of an isolation wall in the occupied Palestinian territories", the ICJ confirmed that the Palestinians enjoy the people's right to self-determination. Also, a tit-for-tat legal struggle was launched in the UNSC and the GA, the UNESCO, the ICC and other agencies concerning the issue of Palestinian's national identity. In September 2011, Palestine applied to become a formal member state in the UN, and failed to get the Security Council's support due to the US and

Israel's blockade. Shortly thereafter, Palestine was allowed to join the UNESCO. On November 29, 2012, Palestine upgraded its status to "Non-Member Observer" through the GA's votes. The focus of Palestine's national identity is on whether Palestine obtains the desired qualification of the United Nations Member States.

【 Key Words 】 People's Right to Self-Determination, Two-State Solution, Non-Member Observer State, United Nations, International Court of Justice

【 Author 】 Professor of the Law Department at UIR

半个多世纪以来，巴勒斯坦人民为实现其民族解放和独立建国的目标，进行了不懈的努力。在以前，军事斗争、外交斗争先后成为他们的主要行动策略，如推动联合国通过有关决议、提出“阿拉伯和平倡议”、“土地换和平”原则、中东和平“路线图”计划等；现在，以法律斗争和平解决巴以争端、最终实现巴勒斯坦独立建国、同以色列关系正常化成为他们关注的重点。具体内容包括：申请成为联合国的正式会员国、加入联合国教科文组织、批准一系列国际条约、成为国际刑事法院的成员国，等等。所有这些问题的焦点都集中于巴勒斯坦的国家身份。

一 国际法院的咨询意见与巴勒斯坦人民的自决权

联合国大会在其通过的第3236(XXIX)(1974)号、第2649(XXV)(1970)号、第2672(XXV)(1970)号、第65/16(2010)号和第65/202(2010)号决议在内的大量文件，以及安理会第242(1967)号决议、第338(1973)号决议和第1397(2002)号决议，都庄重地承认巴勒斯坦人民的自决权和独立。1974年11月22日的联大第3236(XXIX)号决议申明，巴勒斯坦人民的不可剥夺权利包括：不受外来干预的自决权利；获得国家独立和主权的权利；被迫流离失所的巴勒斯坦人重返家园和收回财产的权利。联大还申明，为了解决巴勒斯坦问题，必须实现这些权利。联大在1977年12月2日通过专门决议，规定每年的11月29日为“声援巴勒斯坦人民国际日”。

2002年，以色列开始在被占领的西岸修建隔离墙。这种对巴勒斯坦国土的实际吞并，给80多万巴勒斯坦人造成严重的经济和社会后果。联大在其2003年12月8日第十届紧急特别会议续会第23次会议通过的第ES-10/14号决议决定，按照《联合国宪章》(以下简称《宪章》)第96条第1项的规定，请求国际法院就“占领国以色列在包括耶路撒冷及周围地带的被占领巴勒斯坦领土构筑隔离墙有何法律后果”的问题紧急发表咨询意见。

国际法院于2004年7月9日就上述问题发表咨询意见：以色列在被其占领的巴勒斯坦领土非法建立定居点、修建隔离墙及其相关的制度，在当地造成可能是永久性的既定事实，这种情况极有可能成为事实上的吞并；隔离墙的修建严重地阻碍了巴勒斯坦人民行使其自决权，并因此构成了以色列不尊重该权利、不履

行其义务的严重行为。通过回顾安理会、联大的有关决议，其中申明占领国以色列采取的旨在改变被占领的东耶路撒冷的地位和人口组成的行动没有法律效力，因此完全无效；严重关注占领国以色列在包括东耶路撒冷及周围地带的被占领巴勒斯坦领土开始并继续构筑围墙，此举背离了1949年停战线（绿线），涉及没收和破坏巴勒斯坦的土地和资源，扰乱了数以千计受保护平民的生活，且事实上吞并了大片领土；国际法院并认为，所有国家有义务在遵守《宪章》和国际法的同时，确保排除修建隔离墙为巴勒斯坦人民行使自决权所造成的任何障碍，并强调国际社会一致反对构筑该围墙。^①

通过其咨询意见，国际法院评估在巴勒斯坦被占领土上修建隔离墙的合法性时，似乎是将巴勒斯坦人民的自决权看作是国际法原则和规则的组成部分。从国际法角度，可以将巴勒斯坦视为一个被干预了的非殖民化案例，^②那里发生的武装冲突、以及被以色列占领等相关的事件，导致了巴勒斯坦人民的自决权被以色列剥夺。通过明确被许多重要国际文件所规定的自决原则之后，国际法院指出，“人民自决原则由《宪章》所规定，并得到上述联大第2625号（XXV）决议的重申，”“每个国家都有义务避免采取剥夺人民（在该决议中）自决权的任何强制行动。”而根据《世界人权宣言》等国际人权法文件，巴勒斯坦人民享有自决权。《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会与文化权利国际公约》的共同第一条重申，所有民族均享有自决权；并规定，缔约国有义务遵照《宪章》的规定，促进自决权之实现，并尊重此种权利。^③在国际法院看来，各国不得采取剥夺人民自决权的任何强制行动的根本义务，必然地包括了禁止外国的军事干预、侵略和占领。

早在1995年的“东帝汶案”（葡萄牙诉澳大利亚）判决中，国际法院就明确表示，民族自决权是一项对世性的权利。^④通过2004年的咨询意见，国际法院继续明确以色列和其他国家源自自决权的对世义务（*obligation erga omnes*）性质的

^① <http://www.un.org/chinese/peace/palestine/backgrounds/documents/AES10273.pdf>, 2013年1月18日最后访问。

^② ICJ, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory* (hereinafter *Wall*), *Advisory Opinion of 9 July 2004*, ICJ Reports (2004) pp. 165-167, paras.70-78.

^③ *Ibid.*, pp. 171-172, para. 88.

^④ 王孔祥：“案例教学法在国际法教学中的运用——国际法院有关民族自决权的案例评析”，《当代教育理论与实践》2013年第8期。

义务，^①赋予每一个国家以单独或集体地开展行动来促进该权利的义务。“每一个国家都有义务通过单独或联合的行动，来促进权利平等原则和人民自决原则的实现，根据《宪章》的规定，并为联合国就该原则的实施来行使《宪章》赋予的责任提供支持。”^②国际法院回顾了1971年的“西南非洲案”咨询意见，表示，“正如《宪章》所规定的有关非自治领土的国际法，使得自决原则适用于全部（非自治领土）”，这些进展使得《国际联盟盟约》第22条第1段所指的托管终极目标毫无疑问地成为了相关人民的自决。^③通过自己的判决来描述她对自决原则的看法之后，国际法院强调，该权利目前具有对世义务的性质。^④

关于“巴勒斯坦人民”的存在，国际法院认为，“针对人民自决权的原则，法院认为‘巴勒斯坦人民’的存在不再有问题。”并且，在1993年9月9日巴勒斯坦解放组织（巴解组织）主席亚西尔·阿拉法特与以色列总理伊扎克·拉宾的换函中，以色列已承认这种存在。在那次通信中，阿拉法特承认，“以色列拥有和平和安全地存在的权利”，即承认以色列的生存权，并承担了其他的大量义务。拉宾则在回信中通知他，鉴于这些承诺，“以色列政府决定承认巴解组织是巴勒斯坦人民的代表”。1995年9月28日的巴以就西岸和加沙地带的临时协议也多次提到巴勒斯坦人民及其“合法的权利”。国际法院认为，那些权利包括了自决权，正如联大在许多场合里都反复加以承认的那样。^⑤

国际法院回避了就“人民”作出一般性的界定，转而在“隔离墙案”中依赖政治性的声明。这种选择并未就“人民”的构成要件提供过多的指导或确信。在此前的所有案件中，国际法院都提到构成国家的人民和政府这两个传统要素。并认为，上述声明规定了冲突双方应该相互承担的那些虽然基础、却是基石性的义务；进而断定，隔离墙的修建和先前的许多措施一道，严重地妨碍了巴勒斯坦人

^① 同注2, p. 199, para. 155. 法院认为，以色列所违背的各项义务包括某些普遍义务。正如法院在巴塞罗那电车公司案中所指出的那样，这些义务从本质上说“涉及所有的国家”，而且“鉴于所涉权利的重要性，可以说这些权利的保护在法律上同所有国家都有关”（《1970年国际法院案例汇编》，第32页，第33段，巴塞罗那电车、电灯及电力有限公司案，第二阶段，判决书）。以色列所违反的普遍义务是，尊重巴勒斯坦人民自决权的义务以及以色列按照国际人道主义法应遵守的某些义务。

^② Ibid, p. 199, para. 156.

^③ Ibid, p. 172, para. 88.

^④ 的确，国际法院曾经申明，人民的自决权利今天已成为一项普遍适用的权利（见东帝汶案（葡萄牙诉澳大利亚），判决书，《1995年国际法院案例汇编》，第102页，第29段）。

^⑤ Ibid, pp. 182-183, para. 118.

民行使其自决权，以色列违背了自己应当尊重该权利的义务。^①此外，国际法院还要求所有国家都应基于对《宪章》和国际法的尊重，而终结因修建隔离墙对巴勒斯坦人民行使自决权的妨碍。^②

二 巴勒斯坦的建国实践

民族自决权的实现方式分为外部自决和内部自决两种。巴勒斯坦人民实现其自决权的最好途径就是建立自己的国家，这也是数代巴勒斯坦人为之奋斗的目标。

（一）“两国方案”

在1947年分治决议通过以前，巴勒斯坦地区的面积为27090平方公里。联大在1947年11月29日通过的第181号决议提出的“两国方案”规定，1948年结束英国的委任统治后，在巴勒斯坦建立一个犹太国（约1.52万平方公里），和一个阿拉伯国（约1.15万平方公里），耶路撒冷（176平方公里）国际化。阿拉伯世界认为美、英等国炮制的该方案对巴勒斯坦人严重不公、因而坚决反对，并在1948年5月以色列建国后，发动了第一次中东战争。在随后的1956年、1967年和1973年，阿以之间又爆发数次大规模的战争。以色列在几次战争中越战越强，其控制的土地在第四次中东战争前为20770平方公里，最大时曾达到6万多平方公里；以色列于1949年5月11日加入联合国，现在的实际管辖土地为22072平方公里，与161个国家保持着正式的外交关系。而阿拉伯人则损兵失地、四分五裂。时至今日，以哈马斯为代表的巴勒斯坦激进势力所追求的消灭以色列的目标已基本实现无望，以法塔赫为代表的巴勒斯坦温和势力不得不接受与以色列共存的现实、从而回到当年“两国方案”的历史起点。

^① Ibid, p. 184, para. 122.

^② Ibid, p. 200, para. 159.并非所有法官似乎都同意法院的这一裁决。在其个别意见的第33段，科艾曼斯(Kooijmans)法官对于如何演绎那些义务表示一定的怀疑：“在‘东帝汶’一案中，法院称殖民地情势下的人民的自决权是普遍适用的权利(a right erga omnes)，因此是适用于所有人的权利。但是，法院却没有提到如何将这一‘权利’转化成作为非殖民国的国家应履行的义务。我要再重复一下这个问题：阻碍行使自决权的行动是否都是违反了尊重这一权利的义务？是否仅在情况较严重时才算违反？中止妨碍行为是否就恢复了这项权利，或者仅中止了违反行为？”希金斯(Higgins)法官不同意那种认为国家义务是建立在对世义务概念(the notion of erga omnes obligations)之上的观点。在她看来，对世义务概念并未赋予某一案件第三方以任何具体的义务。在其个别意见的第38段，希金斯法官认为，虽然在本案里，根据《宪章》第24条和第25条而裁定非法的是本法院，而不是联合国的某个机关；且虽然这项裁定是以咨询意见的形式作出的，不是在一个诉讼案件中作出，但是，本法院作为联合国的主要司法机关意味着它的法律后果与裁定一种行为或状况非法是一样的。

1988年11月15日,巴勒斯坦全国委员会第19次特别会议在非洲的阿尔及尔举行,并通过《独立宣言》,接受联大第181号决议提出的“两国方案”,宣布在巴勒斯坦的土地上建立首都为耶路撒冷的巴勒斯坦国,面积6000多平方公里,以1967年6月4日的战前边界为基础。在国际社会的推动下,巴以和谈沿着“土地换和平”的道路不断前进。1988年12月,在秘密谈判之后,巴以签署了和平协定,提出了巴勒斯坦自治计划,巴勒斯坦的边界问题留待以后通过谈判解决。1994年5月,根据巴以协议,巴勒斯坦在加沙、杰里科实行有限自治。根据自治协议,巴勒斯坦民族权力机构(Palestine National Authority, PNA,以下简称巴权力机构)主要负责自治区之内除了外交、安全之外的所有民事管理职能。2003年6月,“四方机制”(美、俄、欧盟和联合国)起草的中东和平“路线图”计划启动,规定在当年年底以前,建立一个有临时边界和主权象征的巴勒斯坦国,继而在2005年完成最终地位谈判,巴勒斯坦正式建国。但是,时至今日,该计划都没能得到切实地执行。

(二) 国际法上的国家要素

如果巴勒斯坦是一个国家,那么它就享有国家在国际法之下的所有权利。这些权利包括:国家及其官员的豁免权;别国不能对它使用武力;在遭到武装攻击时享有行使单独自卫和集体自卫的权利;对其领土行使全面的管辖权;其内政不受干涉;有资格成为其他政府间国际组织和专门机构的成员;以及完整的缔约权。国家身份还使它有权诉诸国际法院和国际刑事法院在内的国际司法和其他争端解决机制。

为了作为一个新国家而存在,就须满足由美洲的20个国家在1933年签署的《美洲国家间关于国家权利和义务的公约》第1条所规定的条件、即所谓的“蒙特维的亚标准”:^①A) 定居的人口; B) 确定的领土; C) 政府; 和 D) 与其他国家开展交往的能力。后两个标准被一般性地理解为纳入了一个先决条件: 独立。政府

^① Montevideo Convention on the Rights and Duties of States, Dec.26,1933,49 Stat.3097,165 U.N.T.S.21,available at <http://www.oas.org/juridico/english/sigs/a-40.html>;STEPHEN McCAFFREY, DINAH SHELTON & JOHN CERONE, PUBLIC INTERNATIONAL LAW:CASES,PROBLEMS & TEXTS 439(2010)。比如,早在科索沃仅获得不足60国承认时,美国就曾一度援引蒙特维的亚标准以支持科索沃的国家身份。See Written Statement of the United States of America Concerning the Request of the UN General Assembly for an Advisory Opinion on the Question of the Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence by the Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo(Apr. 17,2009),available at <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15640.pdf>。For one U.S.court's assessment of whether Palestine satisfied the Montevideo criteria as of 2004,see Knox v. PLO,306 F.Supp.2d 424(S.D.N.Y.2004), 2013年1月29日最后访问。

标准也赋予对领土及其居民进行有效控制的要求。蒙特维的亚标准现在被广泛地接受为建立国家的具体标准。

根据2010年的联合国数据,巴勒斯坦国的现有人口为440万;根据自1995年以来巴以签署的多项协议,巴勒斯坦自治区的领土逐渐扩大到包括加沙和约旦河西岸等约2500平方公里的土地;巴勒斯坦拥有自己的保安部队,并且可以发放护照、独自参加国际性体育赛事;现在与100多个国家建立外交关系。^①巴勒斯坦的法定首都为耶路撒冷,拉马拉为其现行政中心。对照上文的四个蒙特维的亚标准,巴勒斯坦应该是具有国家的资格。

获得其他国家的承认则是另一个问题。尽管在早期,有些学者将国际承认视为国家身份的一个基本要素(此说通常被称为承认的“构成说”);但目前国际法律师们的主导性立场是,他国承认仅仅是宣告性的,只要满足了蒙特维的亚标准,一个国家就诞生了(此说被称作承认的“宣告说”)。于是,承认仅仅宣示了一个既存法律现实。^②一国是否选择承认另一国,是一个政治性、慎重的问题,而一国承认别国或收回承认的行为本身,并不影响别国的法律存在。^③

然而,对该立场的一个警告是,由压倒性多数国家的集体承认或不承认,会通过适用和赞成蒙特维的亚标准而影响一国的承认问题。集体承认不能完美地实现该标准;相反,集体不承认可以有效地防止该标准的实现,比如,集体不承认可以有效地防止蒙特维的亚标准第四项的实现。而集体承认则体现了一种权威性的看法:即使从一种“更加”科学的视角出发,满足了这些标准仍然可能存在不足。

(三) 巴勒斯坦获得的国际承认

巴勒斯坦自宣布建国以来,一直在寻求国际社会的承认。1988年11月20日,中华人民共和国宣布承认巴勒斯坦国的国家地位,两国建立外交关系。捷克、塞浦路斯、马耳他、保加利亚、波兰、匈牙利和罗马尼亚等7个国家在加入欧盟之前就已承认巴勒斯坦国。至今已有包含瑞典、英国、法国、爱尔兰、西班牙、

^①

<http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E5%B7%B4%E5%8B%92%E6%96%AF%E5%9D%A6%E5%9B%BD&variant=zh-tw>, 2015年1月11日最后访问。

^② 参见王孔祥:《从国际法视角解析“为制裁而承认的理论”》,《国际法研究》2012年第7卷,第3-4合期,社会科学文献出版社2012年12月版,第3-20页。

^③ John Cerone: Introductory Note to the Admission of Palestine to UNESCO and Related Documents, International Legal Materials, November 2011-April 2012, pp.606-608.

葡萄牙等国都已通过表决承认巴勒斯坦国的国家地位。2014年10月3日，瑞典正式承认巴勒斯坦的国家地位，支持通过“两国方案”来解决巴以冲突，成为第一个承认巴勒斯坦国的西方与欧盟国家。同年12月17日，欧洲议会通过决议，“原则上”承认巴勒斯坦的国家地位。^①这可以视为欧洲一些国家对巴勒斯坦国的集体承认。2015年5月，梵蒂冈签署了一项条约，正式承认巴勒斯坦国。截至2015年5月，巴勒斯坦国已获得135个联合国会员国（占联合国全部会员国的69.9%）、梵蒂冈和西撒国的全面外交承认。^②

但包括以色列的最大盟友美国在内的一些西方发达国家仍然拒绝承认巴勒斯坦、不认同巴勒斯坦的国家身份。以色列外长利伯曼声称，巴权力机构未能控制加沙，哈马斯不是联合国所要求的“爱好和平组织”；巴勒斯坦的入联申请违反了直接谈判解决巴以冲突的《奥斯陆协议》基本原则，以色列不会对之置之不理。严格地讲，此言不差。《奥斯陆协议》规定的路线图是先由巴以通过和谈达成一致，然后实现巴勒斯坦建国。而巴勒斯坦的“入联”做法，实质上是“绕过”了和谈，通过获取国际承认的方式向美、以施压，从而实现其建国梦想。^③正如以色列的一名官员所言，巴勒斯坦至今都无统一指挥的安全部队、没有划定的边界或首都，并且《奥斯陆协议》对巴勒斯坦实施其外交政策作出了明确的限制；此外，巴勒斯坦仍然处于以色列的军事占领之下，巴以边境除了一个进出口由巴勒斯坦控制之外，其余的都由以色列军队控制着。在以色列看来，只有当始于1991年的谈判取得成果之时，巴勒斯坦才有希望获得独立，才能够拥有被认可为一个国家所必须的独立和主权。

三 巴勒斯坦的坎坷“入联”路

成为联合国的正式会员国一直是巴勒斯坦梦寐以求的理想。1974年11月，巴勒斯坦成为联合国的观察员。1997年12月，阿拉伯国家在联大提议，要求将巴勒

^①《欧洲议会承认巴勒斯坦国家地位 要求恢复巴以和谈》，来源：人民网，2014年12月19日。
http://news.ifeng.com/a/20141219/42754415_0.shtml，2014年12月23日最后访问。

^②凤凰资讯：“梵蒂冈正式承认巴勒斯坦国”，来源：凤凰网，2015年5月14日。
http://news.ifeng.com/a/20150514/43754323_0.shtml，2015年10月2日最后访问。

^③《巴勒斯坦‘闯关成功’意义何在？》来源：新华网，2012年12月5日。
http://news.ifeng.com/gundong/detail_2012_12/05/19844241_6.shtml，2013年1月19日最后访问。

斯坦提升为虽然没有投票权、但仅次于联合国正式会员国的地位。1998年7月，联大以压倒性多数通过相关决议，虽然未完全达到以上要求，但巴勒斯坦在联合国的地位有所提升。2010年9月初，巴以和谈重启不久即宣告失败，巴勒斯坦转而以寻求加入联合国的外交策略，来推动巴勒斯坦的独立建国。巴勒斯坦总统马哈茂德·阿巴斯认为，巴权力机构的入联申请符合巴勒斯坦人民根据国际法和包括联大第194(III)(1948)号决议在内联合国相关决议所享有的权利，也符合巴解组织作为巴勒斯坦人民唯一合法代表的地位。

(一) 《宪章》对会员国资格条件的规定

《宪章》第3-6条规定了联合国的会员国资格问题。根据国际法院在1948年5月28日就“接纳新会员国”案所发表的咨询意见，《宪章》第4条第(1)款对接纳新会员国的条件做了详尽无遗的列举。加入联合国必须具备“作为一个国家”、“热爱和平”、“接受《宪章》的义务”、“能够履行这些义务”且“愿意履行这些义务”等五个条件；上述条件不仅是必要的、而且是充分的；所有这些条件均服从于联合国组织的判断。以上规定详尽无遗地阐明了作为新会员国加入联合国的条件，而不仅仅是以指导性、或列举的方式进行陈述。所以，必须将上述条件视为既是必需的、又是足够的。国际法院特别强调，会员国不能在第4条第(1)款明确规定的标准之外、随意地做出其同意决定。不过，由于该款规定的条件是非常地宽泛和灵活，因此，可以对那些能够证实存在必要条件的事实情况加以评价，该条并不禁止考虑对任何可能在合理地 and 诚意范围内与规定条件有关的因素。^①

国际法院还否定了以下见解：《宪章》第4条所规定的接纳新会员国的各项条件，只是一种必不可少的最低限度条件，并且在这些条件之外，任何会员国都有权利增加自己认为合适的政治考虑；如果提出了与这些条件无关的其他条件，则势必会使以上规定失去意义和价值。尽管国际法院认为《宪章》第4条所规定的条件是详尽无遗的，但是它并不排除考虑任何可能合理的和现实的与该条所规定的条件有关的因素，其中也包括政治因素。

《宪章》第5条规定了接纳新会员国的程序是经安理会推荐，由联大以决议

^① Summaries of Judgments, Advisory Opinions and Orders of the International Court of Justice(1948-1991), pp. 4-5. [http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/110/79/pdf/N9511079.pdf?](http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/110/79/pdf/N9511079.pdf?OpenElement) OpenElement, 2013年1月29日最后访问。

决定。^①根据《宪章》第27条第(3)款,安理会对于其他一切事项之决议,应以九个理事国之可决票、包括全体常任理事国之同意票表决之……。^②如果安理会推荐某个申请国为会员国,联大就应该审议该申请国是否为爱好和平的国家、而且能够并愿意履行《宪章》所载的义务,以出席并参加表决成员国的三分之二多数对该国的入会申请做出决定。安理会如不推荐申请国为会员国,或推迟审议它的申请,联大可在充分审议安理会的特别报告后,将申请连同联大讨论的全部记录送回安理会供进一步审议、提出推荐或报告。秘书长应将联大的决定通知申请国。申请如获通过,会籍应自联大就申请做出决定之日起生效。

(二) 巴勒斯坦的入联申请

上文“国际法上的国家要素”结合蒙特维的亚标准的分析,确认了巴勒斯坦的国家资格;现在,巴勒斯坦也认为自己已经符合《宪章》第4条规定的新会员国资格条件。

2011年9月23日,阿巴斯代表巴权力机构向联合国秘书长潘基文递交了加入联合国的正式申请。9月30日和11月3日,安理会下设的由15个安理会理事国组成的接纳新会员国委员会分别举行了第109次和第110次会议,审议巴方的入联申请。但在该委员会中,只有黎巴嫩、加蓬、尼日利亚、俄罗斯、巴西、印度、南非和中国等8国表达了对巴勒斯坦入联的支持,美国明确地对之表示反对,英国、法国、波兰、哥伦比亚、葡萄牙和德国等国弃权。因此,巴方未能实现争取安理会15个理事国中9个理事国的支持。^③最终,该委员会总结认为,无法向安理会提出意见一致的建议,^④决定对巴勒斯坦的联合国会员国申请不采取任何行动,从而阻止这一事项进入联大的议程,也就杜绝了巴勒斯坦获得联合国会员国资格的可能性。但是,正如上文所述,这一决定并未否定巴勒斯坦成为(或将要成为)一个国家的可能性。

2011年10月31日、即安理会接纳新会员国委员会审议巴勒斯坦的入联申

^① 参见邵津主编:《国际法》,北京大学出版社、高等教育出版社2011年版,第267页。

^② Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations, Advisory Opinion, 1950 I.C.J.4(Mar.3), available at <http://www.icj-cij.org/docket/files/9/1883.pdf>. 2013年1月29日最后访问。

^③ 参见陈克勤:《巴勒斯坦入联受阻》,《光明日报》2011年11月13日,第8版。

^④ Report of the Committee on the Admission of New Members Concerning the Application of Palestine for Admission to Membership in the United Nations, S/2011/705, 11 November, 2011. <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/585/55/pdf/N1158555.pdf?OpenElement>, 2012年2月21日最后访问。

请之前的数日，联合国教科文组织大会（以下简称 UNESCO）通过投票表决，接纳巴勒斯坦为她的一名正式成员。这是巴勒斯坦首次以成员国的身份获准加入的一个联合国机构，也为巴勒斯坦最终加入联合国创造了非常有利的条件。

2012年9月，巴勒斯坦宣布寻求在第67届联大的召开期间成为联合国的观察员国。同年11月29日，联大以138票赞成、9票反对、41票弃权的表决结果通过第67/19号决议，决定在联合国内给予巴勒斯坦“非会员观察员国”（Non-Member Observer State）的地位，并且希望安理会积极地审议巴勒斯坦在2011年提交的入联申请。决议还敦促所有国家、联合国系统的各个专门机构和组织，继续大力地支持、并协助巴勒斯坦人民早日实现其获得自决、独立和自由的权利。美国率领以色列和瑙鲁等一些南太平洋小国，以及捷克这个唯一的欧盟国家投下了反对票。

成为联合国的非会员观察员国，就意味着巴勒斯坦可以申请加入联合国的相关机构了。事实上，巴勒斯坦自从获得了联合国的观察员国地位以来，就一直在为加入联合国的机构和组织进行法律方面的准备，包括向63个特别机构、公约和条约的申请文件。在成为联合国的“非会员观察员国”之后，巴方便强调将尽快地恢复巴以和谈、寻求联合国支持、推动国际社会尽快实现“两国方案”。

（三）小结

隐藏在巴勒斯坦申请成为联合国会员国背后的问题是巴勒斯坦在国际法上的身份。作为一个先决事项，国家身份问题有别于联合国会员国问题，它既是一个法律问题，更是一个政治问题。国家的存在受一般国际法的规制，而联合国的会员国资格由《宪章》和该组织及其会员国的实践来规制。国家身份符合“蒙特维的亚标准”的实体，不一定能被承认为一个国家；具备了《宪章》第4条第(3)款的条件，也不一定能够被接纳为联合国的会员国。

国际法院关于“接纳新会员国”案的咨询意见表明，在国际法的正当程序背后，更多地隐藏着现实的国际政治考虑和交易。作为这些不同规制框架的一个重要后果是，尽管某些国家、比如联合国安理会的常任理事国能够否决加入联合国的申请，却不能单独地阻止一国的存在、或被国际社会一般性地承认为一个国家。即使遭到少数国家的强烈反对，联大作出的集体承认行为对于巴勒斯坦的国家身份问题进行法律评估也是有意义的。如果联大以压倒性多数赋予巴勒斯坦以国家

的身份，巴勒斯坦就将成为一个国家。事实上，不用成为联合国会员国是有可能成为一个主权国家的（比如，在2002年加入联合国之前，瑞士作为一个主权国家就已经存在了将近二百年）。

四 巴勒斯坦加入国际刑事法院的法律分析

巴勒斯坦人民的土地被以色列长期占领、加之以色列政府修建隔离墙等各种限制性措施和不断采取的军事行动引发各种人道主义灾难，致使巴勒斯坦人民的基本人权、如生存权长期处于被严重侵害的境地，大批难民流离失所。^①此类严重违反国际法的行径可能已经构成战争罪和危害人类罪。^②以联合国人权理事会为代表的国际社会认为，以色列在被占领土建立定居点是对禁止将平民转移至被占领土的《日内瓦第四公约》第49条的公然违犯。^③国际法院认为，《日内瓦第四公约》的所有缔约国都有义务在遵守《宪章》和国际法的同时，确保以色列遵守该公约；巴以双方都有义务严格地遵守国际人道法，并有诚意地执行安理会一切有关决议，特别是第242(1967)号和第338(1973)号决议所确定的路线图。

但以色列一直未被问责，其中的一个重要因素就是，相比于已经生存在各个主权国家之内的人民，巴勒斯坦人民却没有一个能够保护他们的主权国家，而只能依赖国际社会提供的有限、且间接的援助和保护。如果巴勒斯坦是一个国家，她就能够赋予国际刑事法院（以下简称ICC）对其境内发生的相关罪行行使管辖权，甚至即使那些罪行是由诸如以色列之类的非《国际刑事法院罗马规约》（以下简称《罗马规约》）缔约国的国民所为。为此，巴权力机构一起在为加入ICC、向以色列发起战争罪诉讼而努力。

（一）国际刑事法院的成员国资格

如上所述，一个更为敏感的问题是 ICC 能否依据巴勒斯坦的同意而对以色列在2008年底至2009年初的“铸铅行动”和2014年夏天的“护刃行动”期间

^① Rafi Nets — Zehngut. Origins of the Palestinian refugee problem: Changes in the historical memory of Israelis / Jews 1949—2004. *Journal of Peace Research*, 2011, 48(2) 235 — 248.

^② 《安理会公开辩论关注儿童与武装冲突问题》，<http://www.un.org/chinese/News/story.asp?NewsID=22490>，2014年9月8日最后访问。

^③ Israel must withdraw all settlers or face ICC, says UN report <http://www.guardian.co.uk/world/2013/jan/31/israel-must-withdraw-settlers-icc>, 2013年2月1日最后访问。

在加沙发生的事件行使管辖权。巴方认为,以色列作为占领国的下列行为构成《罗马规约》第8条所规定的战争罪:袭击巴权力机构的基础体制和有形基础设施;重新占领人口密集地区;实行令人窒息的内部和外部封锁、宵禁和路障;法外杀人和任意拘留;拆毁房屋;摧毁农田;建造居民点。

《罗马规约》第12条第(3)款允许一个“非本规约缔约国的国家”接受ICC的管辖权,从而对其国民实施或在其境内发生的罪行行使管辖权。2009年1月22日,担任巴勒斯坦政府司法部长的阿里·喀山(Ali Khashan)根据该条款,代表巴权力机构向ICC的书记官长递交了一份“承认ICC拥有管辖权的声明”,接受ICC为“自2002年7月1日(建立ICC的《罗马规约》生效之日)以来以色列对巴勒斯坦的加沙的行为”行使管辖权;并承认“ICC对于2002年7月1日以来在巴勒斯坦境内所发生罪行的元凶及其共犯基于调查、起诉和审判的目的而行使管辖权。”^①

在巴权力机构向ICC书记官长递交其声明之后,依照《罗马规约》第15条,检察官办公室(以下简称“检察官”)开始了初步检查,以确定是否有一个合理的基础来进行此项调查。检察官在其程序中保证所有相关方都有展示其论点的公平机会。检察官为巴勒斯坦以口头和书面形式发表其意见提供了充分的机会;检察官还考虑了数份报告中的对立观点。2011年7月,巴勒斯坦向检察官证实,在其递交的补充文件中,它已提交了其主要观点。阿拉伯国家联盟的加沙问题真相调查独立委员会在访问ICC后提交了一份报告。

在任何初步审查的第一阶段,都是确定行使管辖权是否满足了《罗马规约》第12条规定的先决条件。只有当这些标准被满足之后,检察官才会启动分析被控罪行的信息、以及依据第13条和第53条第(1)款规定行使管辖权的其他条件的程序。

ICC检察官的报告称,他正在审查“首先,该声明接受ICC行使管辖权是否可以满足规约的要求;其次,犯罪是否发生在ICC的管辖范围之内。”^②“《罗马规约》的要求”一词预设性地包含了巴勒斯坦是否是基于第12(3)条目的意

^① This text was reproduced and reformatted from the text available at the International Criminal Court website, <http://www.icc-cpi.int/NR.rdonlyres.C6162BBF-FEB9-4FAF-AFA9-835106D2694A/284387/SituationinPalestine030412ENG.pdf>. 2013年1月21日最后访问。

^② Rep. of the Int'l Crim. Ct. to the U.N. General Assembly, 81st A/65/313(Aug.19,2010).

义上的一个“国家”；它还包括巴勒斯坦的疆域范围、巴权力机构在国际法体系中是否足以代表巴勒斯坦的问题。

ICC的管辖权不是基于普遍管辖权的原则：要求联合国安理会(第13条第(b)款)或一个“国家”(第12条)行使管辖权。第12条规定，一个“国家”成为《罗马规约》的缔约国，即接受ICC对第5条所述犯罪的管辖权(第12条第(1)款)，或通过发表一份特别声明，就可接受ICC的管辖权(第12条第(3)款)。

由此引发的问题是，谁能够基于《罗马规约》第12条的目的来对“国家”进行界定？根据《罗马规约》第125条，规约向待加入的“所有国家”开放，任何试图成为《罗马规约》缔约国的国家都须向联合国秘书长交存加入书。当一个有争议的或不明确的申请者是否构成一个“国家”时，秘书长的做法是遵照或寻求联大对此事的指令。这体现在联大就申请者是否是一个“国家”提供线索的决议中。^①因此，在《罗马规约》第12条范畴内界定“国家”一词的能力，首先就取决于联合国秘书长在有疑问的情况下是否会遵循大会的指导。《罗马规约》的缔约国大会也可以在适当的时候决定按照《罗马规约》第112条第(2)(g)款来解决这个问题。

在解释和运用《罗马规约》的第12条时，检察官进行了评估，它是在联合国的相关机构或缔约国大会就巴勒斯坦是否可以加入《罗马规约》的目的而作为一个国家、并使ICC基于第12条第(1)款而行使管辖权的问题作出法律上的决断。《罗马规约》没有授权检察官依据第12条第(3)款采取一种方法来界定“国家”，在这将取决于第12条第(1)款的目的能否成立。

检察官获悉，巴勒斯坦被承认为一个国家的证据有：巴勒斯坦已经与130多个国家建立了双边关系(截止2012年12月，已经有131个联合国正式会员国——占联合国会员国总数的67.8%——承认巴勒斯坦为一个独立国家)，^②和被包括联合国机构在内的一些国际组织所承认。然而，当前联大赋予巴勒斯坦的身份是“观察员”、而不是作为一个“非会员国”。检察官了解到，2011年9月

^① This position is set out in the understandings adopted by the General Assembly at its 2202nd plenary meeting on 14 December 1973; see Summary of Practice of the Secretary-General as Depositary of Multilateral Treaties, ST/LEG/7/Rev.1, paras 81-83; <http://untreaty.un.org/ola-internet/Assistance/Summary.htm>, 2013年1月29日最后访问。

^② <http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%B7%B4%E5%8B%92%E6%96%AF%E5%9D%A6%E5%9B%BD>, 2013年1月16日最后访问。

23日,巴勒斯坦依据《宪章》第4条第(2)款递交了入联申请,但安理会尚未就此提出建议。尽管这一程序与巴勒斯坦递交的声明没有直接的联系,它为解释和适用第12条而阐明了巴勒斯坦的现实法律地位。

(二) ICC 检察官办公室的声明

2012年4月12日,检察官就“巴勒斯坦局势”发表了一份声明,提及联合国秘书长作为条约保存者的实践。^①即根据《维也纳条约法公约》第80条的规定,国际条约应于生效后送请联合国秘书处登记或存案及纪录,并公布之。该声明还暗示,该机构在目前还不能考虑在巴勒斯坦发生的犯罪指控。他基本上赞成由联合国的政治机关和ICC缔约国大会来处理该问题。

检察官援引联合国的条约实践,赋予2011年的UNESCO表决结果以更大的法律意义。UNESCO的宪章规定,“根据执行局的建议,并经大会投票的三分之二多数通过,非联合国成员国的国家可被接纳为本组织的成员国。”^②根据UNESCO的程序规则(在很大程度上也体现了联大的程序规则),三分之二多数表决通过是指那些出席并投票的国家。^③缺席国视为未“投票”,为该目的而不计算在内。^④UNESCO的185个会员国中的173国出席了大会,对巴勒斯坦的成员资格的表决结果为:107国赞成,57国弃权,9国反对。尽管承认巴勒斯坦为UNESCO成员的表决情况意义不大,但该数字并非必然地支持巴方的建国主张。如果UNESCO的表决在某种意义上被视为在联大通过一份决议而赋予其国家身份,该数字就可能不足以证明巴勒斯坦的国家身份。

作为联合国的会员国,参与条约的问题不同于国家身份的问题。谈判国可以决定将条约的参与适用于完全独立国家之外的实体。^⑤甚至即使条约文本规定,仅限国家参与(正如《罗马规约》那样),也存在条约的保存者拥有一定程度自由裁量权的灰色地带。关于后者,检察官的声明援引了联大在1973年12月14日

^① Int'l Crim. Ct. Office of the Prosecutor, Statement: Situation in Palestine(Apr.3,2012),available at <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/C6162BBF-FEB9-4FAF-AFA9-836106D2694A/284387/SituationinPalestine030412ENG.pdf>[hereinafter Situation in Palestine], 2013年1月29日最后访问。

^② United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization[UNESCO] Constitution,Nov.16,1945, available at <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001874/187429e.pdf>, 2013年1月29日最后访问。

^③ Rules of Procedure of the UNESCO General Conference rule 85,Records of the General Conference of UNESCO [EB], 3rd Sess., available at <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001145/114593e.pdf>. 2013年1月29日最后访问。

^④ Ibid, rule 86.

^⑤ See, e.g., United Nations Convention on the Law of the Sea[UNCLOS] [DB] art.305,Dec.10,1982,1833 U.N.T.S.3,21 I.L.M.1261(1982).

全体会议上通过的一份谅解。^①

在20世纪70年代,联合国秘书长出于对国际法上身份不明实体实施条约行动的关切,就提请联大关注该问题。为此,联大通过了一项谅解,“秘书长在履行其作为条约保存人职能而遇到‘所有国家’(all States)的条款时,将遵循大会实践该条款的做法,而且只要有需要,就会在收到一份批准或加入的签名或文件之前要求大会发表意见。”实际上,检察官是以这种理解为借口,又把球踢给了联合国的政治机关。在解释和适用《罗马规约》第12条时,办公室估计,联合国相关机构或缔约国大会可以就巴勒斯坦是否满足加入《罗马规约》而成为缔约国,从而根据第12条第(1)款赋予ICC以管辖权的问题做出法律决断。《罗马规约》并未赋予检察官办公室以任何权力根据第12条第(3)款来界定“国家”的方法,这不是基于第12条第(1)款的目的而成立的。

然而,检察官援引的“秘书长作为多边条约保存人的实践之总结”也包括引用所谓的“维也纳公式”。“维也纳公式”来自1969年的《维也纳条约法公约》。根据该公约的第81条,“本公约应听由联合国或任何专门机关或国际原子能机构之全体会员国或《国际法院规约》当事国、及经联大邀请成为本公约当事国之任何其他国家签署”。该“实践之总结”似乎表明,如果某个所谓的国家确实不属于本公式(即一个面向“所有国家”开放参与的条约,将只向那些据称属于“维也纳公式”的国家开放),秘书长将只会寻求联大的指导。在加入UNESCO这一联合国专门机构之后,巴勒斯坦可谓是被纳入了“维也纳公式”。但不可否认的是,联合国在这一问题上的做法有点含糊。

在未来,只要联合国的主管机关或缔约国大会为解决评估第12条有关的法律问题,或应安理会的要求,办公室可能就会按照第13条第(b)款,考虑在巴勒斯坦所犯罪行的指控,而发表一个指明管辖权的意见。^②

(三) 巴勒斯坦批准《罗马规约》的进展

2014年12月初,在《罗马规约》缔约国大会上,即将离任的大会主席蒂娜·尹特曼(Tina Intelmann)宣布,巴勒斯坦被正式批准为ICC的观察员国,为她加入

^① See Situation in Palestine, supra note 32, n. 3.

^② INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, SITUATION IN PALESTINE[J](April 3, 2012), International Legal Materials, November 2011-April 2012, pp. 621-622.

ICC 迈出了一大步。^①2015年1月1日,巴权力机构向联合国法律事务办公室递交了加入20个国际条约和联合国机构的申请,包括申请加入《罗马规约》等,^②以及准备起诉以色列对巴勒斯坦人所犯的罪行。与此同时,巴勒斯坦向ICC提出要求,对2014年夏天加沙冲突期间以色列所犯罪行进行责任追究。巴权力机构宣布根据《罗马规约》第12(3)条接受ICC对“自2014年6月13日以来,在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上”发生的犯罪指控拥有管辖权。巴方表示,这是对联合国安理会未能通过巴勒斯坦问题决议草案的回应。^③

随后,ICC 检察官根据《检察官办公室规则》第25(1)(c)条,将其作为一个政策和实践问题展开初步调查,以确定是否满足《罗马规约》开展调查的标准。根据《罗马规约》第53(1)条,在做出这种决定时,检察官尤其需要考虑管辖权、可受理性和司法利益等问题。

此前,检察官结合巴权力机构在2009年1月22日根据《罗马规约》第12(3)条发表的宣言,对巴勒斯坦问题展开初步调查。检察官认真地审视了它收到的所有法律辩护,并经过彻底地分析和公开讨论,在2012年4月得出结论:巴勒斯坦在联合国的观察员实体地位是决定性的,因为进入《罗马规约》的体系要通过联合国秘书长来充当条约的保管人。当时,巴权力机构在联合国的“观察员实体”,而非“成员国”身份,意味着它既没资格签署、也没资格批准《罗马规约》。检察官断定,她也无权在规约的范围内发表一份基于第12(3)条的宣言,正如她试图做的那样。

检察官基于其自身目的审视了巴勒斯坦获得联合国“非会员观察员国”地位这一最新进展的法律含义,并断定,基于先前对该问题的广泛分析和协商,身份的变化虽然不能上溯到使先前在2009年因缺乏必要的条件而无效的宣言变得有

^① 《巴勒斯坦成 ICC 观察员国 将以战争罪告以色列》,来源:环球网,2014年12月9日。
http://xibei.ifeng.com/news/guojia/detail_2014_12/09/3265978_0.shtml,2014年12月23日最后访问。

^② 这些国际公约或条约包括:《妇女政治权利公约》、《承认和执行外国仲裁裁决的公约》、《控制危险废物越境转移及其处置的巴塞尔公约》、《生物多样性公约及卡塔赫拉生物安全议定书》、《日内瓦公约》(1949)的《保护非国际性武装冲突受害者的附加议定书》(第二附加议定书)、《日内瓦公约》有关使用附加区分标志的议定书(第三附加议定书)、《关于国际水道非航行使用法律的公约》、《预防和惩治危害包括外交代表在内受国际保护人员罪行的公约》、《联合国打击跨国有组织犯罪公约》、《关于联合国及相关人员安全的公约》、《关于联合国及相关人员安全的公约任择议定书》、《联合国海洋法公约》、《关于战争罪和反人类罪不适用时效限制的公约》、《国际刑事法院特权和豁免协定》、《集束炸弹公约》、《不扩散核武器公约》、《禁止或限制特定常规化学武器公约》、《国际刑事法院罗马规约》。

^③ 刘水明等:“申请加入20个国际条约和联合国机构,巴勒斯坦寻求外交新突破”,《人民日报》2015年1月3日,第5版。

效,根据《罗马规约》第12条、第125条,巴勒斯坦可以接受ICC对2012年11月29日以来发生的案件行使管辖权。《罗马规约》向所有国家开放加入,秘书长充当加入文件的保管人。

2015年1月2日,巴勒斯坦将其加入《罗马规约》的文件交存于联合国秘书长。正如《秘书长作为多边条约保存人的实践之总结》所述,秘书长在履行其作为一份具有“所有国家”条款的公约的保管人时,将遵循联大实施该条款的实践:“联合国秘书长的实践”体现在大会将特定实体视为国家的明确迹象之中。

“根据这一实践,尤其是2015年1月6日联大通过的第67/19号决议,秘书长行使其作为条约保存人的职能,接受巴勒斯坦加入《罗马规约》。这样,巴勒斯坦就成为ICC的第123个成员国。此举受到《罗马规约》缔约国大会主席的欢迎。

与此类似,2015年1月7日,ICC书记官长通知阿巴斯总统,接受巴权力机构在2015年1月1日根据《罗马规约》第12(3)条发表的宣言,并将该宣言转交给检察官接受进一步地审查。

检察官认为,因为巴勒斯坦在联合国里被联大赋予观察员国地位,基于加入《罗马规约》的目的,必须将之视为一个“国家”(根据“所有国家”公式)。此外,正如检察官此前公开声明的那样,《罗马规约》第12(3)条使用的“国家”术语应该以与第12(1)条的“国家”术语相同的方式来理解。因此,一个有望加入《罗马规约》的缔约国也能依据第12(3)条发表一份有效声明。

对于检察官而言,考察巴勒斯坦有无能力加入《罗马规约》的焦点始终在于巴勒斯坦在联合国的身份问题,基于秘书长作为《罗马规约》的条约保管人的作用。联大第67/19号决议因此成为巴勒斯坦有能力根据《罗马规约》第125条加入规约的决定性因素;同样地,是其发表一份第12(3)条宣言的能力。^①

2015年4月1日,《罗马规约》正式对巴勒斯坦生效,巴勒斯坦也获得了作为《罗马规约》缔约国的所有权利和责任。同时,ICC正式启动对以色列在巴勒斯坦领土、包括加沙地带所犯罪行的调查。^②

^① Press Release: 16/01/2015, The Prosecutor of the International Criminal Court, Fatou Bensouda, opens a preliminary examination of the situation in Palestine, ICC-OTP-20150116-PR1083, http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Pages/pr1083.aspx, 2015年10月3日最后访问。

^② 王水平:“巴勒斯坦加入国际刑事法院”,《光明日报》2015年4月6日,第4版。

美国和以色列则要求巴勒斯坦不要加入 ICC 及联合国下属机构、放弃在 ICC 起诉以色列犯下战争罪行等。美、以认为，它们在 2002 年取消了对《罗马规约》的签署，这意味着它们再也无意成为缔约国，这样它们就不必因曾签署规约而负有任何法律义务。不是 ICC 成员国的以色列不承认法院的管辖权，并称巴勒斯坦加入该法院只会让巴方遭到起诉。^①以色列还对将人口迁入被占领领土的行为也被视为一种战争罪表示难以理解。以色列外交部于 2015 年 4 月 1 日发表声明称，根据国际法和国际条约，巴勒斯坦“根本不是国家”，ICC 接受其为成员是错误的，这种“政治化的行为”将损害 ICC 的地位。^②

五 结语

巴勒斯坦的联合国外交可能会为它作为一个国家赢得更多的国际支持；但是，如果不与以色列达成一项协议，巴勒斯坦人民将不得不面对仍然是处于被以色列占领之下的现实。^③美国国务院指出，巴以双方实现和平的唯一“现实途径”就是开展和谈。^④

由于巴勒斯坦的国民经济脆弱，国际援助是巴民族权力机构的主要收入来源之一。2008 至 2010 年，巴民族权力机构每年获得的财政援助分别为 18 亿、14 亿和 12 亿美元，美国和欧盟是最大的援助方。2011 年，因巴勒斯坦谋求加入联合国，美国冻结部分对巴援助，巴全年仅获得 9.83 亿美元援助，财政缺口巨大。巴勒斯坦加入 UNESCO 之后，美国曾威胁要采取对巴方中止提供每年 4 亿多美元的援助、停止交纳联合国会费等措施；以色列也扬言要扩建犹太人定居点、停止向巴方转交每年达 10 多亿美元的代收税款（这些资金占巴权力机构年度预算总额的三分之二以上）。巴勒斯坦成功获准成为联合国的观察员国更是让美、以两国气急败坏，并且使以色列陷入一种两难境地：以色列如对巴方采取严厉的报

^① Palestinians sign up to join International Criminal Court. From Economist, December 2014, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-30645462>, 2015 年 1 月 1 日最后访问。

^② “巴勒斯坦成为国际刑事法院成员”，《福建日报》2015 年 4 月 3 日。

^③ The Economist explains: How Palestine might become a state, Oct 13th 2014, by N.P. <http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2014/10/economist-explains-10>, 2014 年 10 月 14 日最后访问。

^④ Palestinians sign up to join International Criminal Court. From Economist, December 2014, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-30645462>, 2015 年 1 月 1 日最后访问。

复行动，就将在国际上更加地孤立，且可能会导致巴解当局倒台、哈马斯等激进的强硬派掌控巴勒斯坦权力；而以方如果没有强硬的表态，就会遭到作为其执政基础的以国内右翼的指责。

2014年12月30日，安理会就中东局势召开紧急会议，并对一份要求以色列在2017年年底以前结束自1967年以来对巴勒斯坦领土的占领、并重启和谈的决议草案进行投票表决。该决议草案最后以8票赞成、2票反对、5票弃权的结果未能在安理会获得通过。美国对所投反对票做解释性发言时指出，美国每天都在为寻求新的方式采取建设性的措施，为以、巴双方达成谈判解决途径提供支持，但当天的决议草案不是那些建设性步骤之一，其内容会削弱两国解决方案，因为该草案只考虑到一方的关切。^①

2015年5月，亚非国家领导人召开大会“纪念万隆会议60周年和亚非新型战略伙伴关系建立10周年”，通过了《巴勒斯坦问题宣言》，重申全力支持巴人民为恢复其不可剥夺的自决权，包括两国方案提出的在1967年6月4日边界和联合国有关决议基础上建立以东耶路撒冷为首都的巴勒斯坦国的主权与独立所做的正义斗争。^②大会对巴勒斯坦近期加入若干国际公约和条约体现出巴对国际法的遵守和尊重表示赞赏。

历史恩怨与现实博弈促使巴勒斯坦人民选择以和平方法取代武装斗争、以法律手段推动外交突破、以国际社会的支持与同情来实现其民族解放和独立建国的理想。巴权力机构计划在2015年里再度申请成为联合国的正式会员国。2015年9月30日，纽约联合国总部有史以来首次升起巴勒斯坦国旗，巴勒斯坦的入联之梦又增加了希望之光。但鉴于美国等重要国家的态度，可以预见，巴勒斯坦人仍然不能掌握自己的命运，其入联之路仍然漫长。

^① “安理会未能通过要求以色列结束对巴勒斯坦领土占领的决议草案”，
<http://www.un.org/chinese/News/story.asp?NewsID=23185>，2015年1月4日最后访问。

^② 《人民日报》2015年4月25日，第3版。